

Роль бюджетного забезпечення державної підтримки проектів державно-приватного партнерства в соціальній сфері та проблеми його розвитку.

Овчарова Наталія Вікторівна

ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»

Актуальність дослідження бюджетного забезпечення державної підтримки проектів, що реалізуються в межах державно-приватного партнерства в соціальній сфері обумовлена необхідністю впровадження механізмів співпраці держави та бізнесу, які б надали можливість оптимізувати виконання державою своїх зобов'язань перед суспільством. В умовах суттєвої обмеженості бюджетних коштів при зростаючій потребі в соціальних послугах держава не в змозі одноосібно забезпечити якісне фінансування соціальних послуг для населення. Недофінансування видатків соціального спрямування і, відповідно, звуження споживчого попиту, та неспроможність держави в повному обсязі виконати свої соціальні зобов'язані призводить до виникнення соціальних ризиків, які негативно впливають на соціально-економічний стан України.

Одним із механізмів співпраці, що досить успішно використовується практично в усіх суспільно-важливих сферах діяльності, які за визначенням є відповідальністю держави, та дає змогу забезпечити вирішення соціально-економічних задач в довгостроковій перспективі та створює нові можливості для суспільного розвитку за рахунок пошуку нових підходів направлених на врахування умов діяльності, мотивацій, цілей та переваг партнерів, є механізм державно-приватного партнерства (ДПП).

У світовій практиці державно-приватне партнерство трактується у двох аспектах: по-перше, як система відносин держави й бізнесу, що широко використовується як інструмент економічного й соціального розвитку на міжнародних, національних, регіональних, місцевих рівнях; по-друге, як

конкретні проекти, реалізовані спільно державними органами й приватними компаніями на базі об'єктів державної й муніципальної власності¹.

В Україні, відповідно до закону України «Про державно-приватне партнерство», ДПП це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами - підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому означеним законом та іншими законодавчими актами².

В спеціальній літературі ДПП розглядають як форму взаємодії чи співробітництва, суспільний інститут або як угоду підкреслюючи фінансовий, економічний, організаційний а бо політичний аспект реалізації.

Найбільш вдале визначення, на наш погляд, надає в своїх дослідженнях Л.Л. Гриценко розглядаючи ДПП як систему відносин між державними та приватними партнерами, що реалізуються на засадах рівноправності, вільного вибору, взаємної вигоди та соціальної відповідальності, передбачають спільне фінансування та реалізацію проектів відповідно до пріоритетів державної інвестиційної політики на довгостроковій договірній основі з паритетним розподілом ризиків, відповідальності та винагород³.

Подальше ефективне формування відносин між учасниками ДПП потребує розробки відповідних механізмів співпраці та їх нормативно-правового, фінансового, організаційного, кадрового, інформаційного та методологічного забезпечення, які можуть коливатися, перш за все, в залежності від сфери їх застосування.

Дослідження світової практики розвитку ДПП в соціальній сфері, аналіз

¹ Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендєл М., Онищук Б., Сегварі П. – К.: «К.І.С.», 2008. – 146 с.

² Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – 25.01.2011. – Назва з екрана

³ Концептуальні засади державно-приватного партнерства / Л. Л. Гриценко // Вісник СумДУ. – Серія “52 економіка”. – 2012. – №3. – С. 52-59

спеціальної літератури та нормативно-правової бази, врахування специфіки функціонування та фінансування соціальної сфери дозволив відокремити основні особливості формування механізмів ДПП в соціальній сфері (рис. 1).

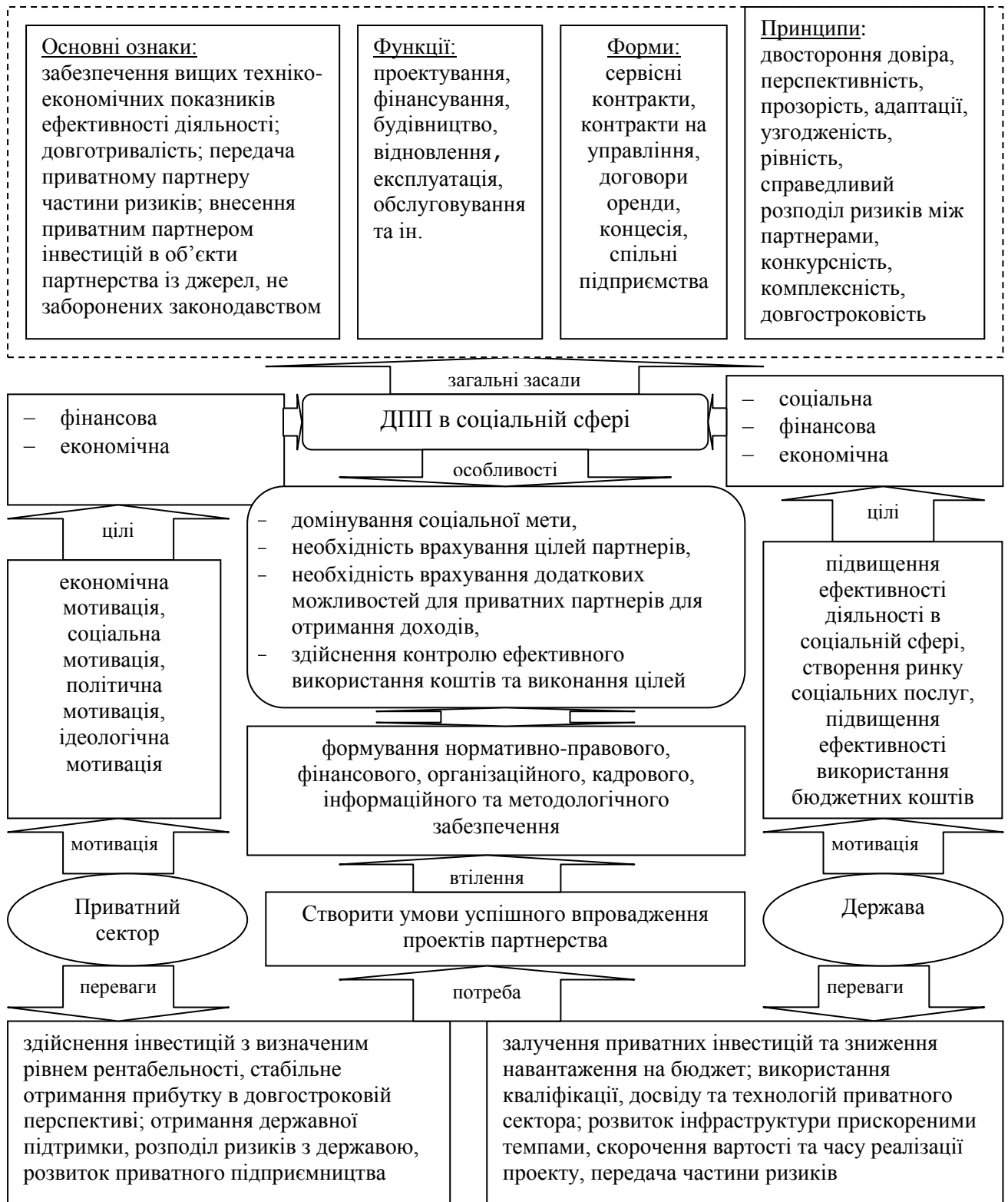


Рис 1. Особливості формування механізмів ДПП в соціальній сфері

Безумовно, формування проектів ДПП в соціальній сфері базується на загальних засадах ДПП, що визначені в законі України «Про державно-приватне партнерство» та інших нормативно-правових актах, що регулюють ці механізми.

Проте, на відміну від інших сфер застосування, реалізація проектів ДПП в соціальній сфері характеризується рядом особливостей, що обумовлені відмінностями цілей приватного та державного сектора, а також факторами мотивації, що спонукають партнерів до здійснення ДПП.

Так, приватний партнер, незважаючи на можливу соціальну мотиваційну складову, бажає отримати переважно фінансово-економічні переваги. Державний же партнер, запроваджуючи проекти акцентує увагу на їх соціальній меті пов'язаній зі створенням та реалізацією соціальних благ направлених на забезпечення соціальних гарантій.

Відповідно, принциповою умовою здійснення проектів в соціальній сфері є врахування різних цілей партнерів, чітке їх розмежування та здійснення дій направлених на усунення протиріч між суспільними та приватними інтересами на фоні збереження провідної ролі держави в організації програм та проектів.

Це спонукає до необхідності врахування додаткових можливостей отримання доходів для приватних партнерів та формування механізмів здійснення моніторингу та контролю за використанням бюджетних коштів і виконанням соціальної мети в ході реалізації проектів ДПП.

Подальше отримання переваг для приватного та державного сектора при реалізації проектів ДПП потребує створення умов успішного впровадження проектів партнерства.

Значний пласт цих інтересів пов'язаний з фінансування державної підтримки, що дає змогу розглядати бюджетну складову як основну умову подальшого розвитку механізмів ДПП в соціальній сфері. Акцентуючи увагу на цій складовій, зауважимо, що подальше формування фінансової складової неможливе без формування та удосконалення інших складових (нормативно-

правової, інституціональної, інформаційної, організаційної) які відображають базові умови формування та реалізації проектів ДПП в соціальній сфері.

Необхідність врахування саме цієї складової обумовлена і тим, що вона є надзвичайно важливим елементом реалізації проектів ДПП в соціальній сфері зважаючи на низьку спроможність населення сплачувати за послуги, що надаються в рамках державно-приватного партнерства, та необхідність забезпечувати державою гарантований мінімальний рівень соціальних послуг. Разом з цим, бюджетне забезпечення це певна система стимулів направлена на створення привабливих умов для залучення приватного партнера в реалізацію соціально-значущих проектів ДПП

Досить важлива роль бюджетного забезпечення і в контексті зниження ризиків приватного партнера, що характерна для початкової стадії розвитку ДПП.

Світовий досвід свідчить, що чим менш економічно розвинена країна, чим заплутаніше її нормативно-правове, інституціональне та організаційне середовище, тим більш значної підтримки потребує реалізація проектів з боку держави. Не випадково, країни з погано розвинутою інфраструктурою та низьким рівнем життя населення вимагають досить суттєвої підтримки держави в реалізації проектів ДПП на всіх їх стадіях. Так, наприклад, Індія передбачає державне фінансування подібних проектів на рівні 70 % їх вартості. У Російській Федерації така підтримка визнається доцільною на рівні 50%⁴.

В спеціальній літературі найчастіше виділяють такі форми державної підтримки у сфері ДПП як:

- пряма бюджетна підтримка (часткове фінансування заходів проекту, погашення відсотків за кредитами, надання основних засобів, землі тощо);
- податкові канікули (відмова від зменшення податків та зборів на час реалізації проекту);

⁴ Розвиток державної підтримки публічно-приватного партнерства в Україні / І. В. Запатріна // Економіка і прогнозування. - 2011. - № 3. - С. 9-24.

- надання державних і місцевих гарантій;
- залучення державою/органами місцевого самоврядування кредитів від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій (МФО);
- гарантії відшкодування збитків приватного партнера внаслідок невідповідності попиту запланованим показникам, невиконання державним партнером зобов'язань за угодою, неадекватного тарифного регулювання тощо;
- гарантування державного замовлення на певні товари/послуги;
- гарантування державою проектних ризиків у разі змін більших, ніж очікувані, в інфляції, обмінному курсі, відсоткових ставках за кредитами, цінах на енергоресурси;
- надання ексклюзивного права на виробництво товарів/послуг, дозвіл здійснювати перехресне субсидування тощо⁵.

На законодавчому рівні види підтримки розглядають в залежності від форми здійснення. Так, Законом України «Про державно-приватне партнерство» передбачено, що державна підтримка здійснення державно-приватного партнерства може надаватися: шляхом надання державних гарантій, гарантій Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування; шляхом фінансування за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів та інших джерел згідно із загальнодержавними та місцевими програмами та в інших формах, передбачених законом⁶.

Більш детально форми державної підтримки, які можуть бути надані приватному партнеру, за принципом відкритого переліку визначені в Положенні № 279 «Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства»⁷.

Разом з цим, аналіз світового досвіду реалізації проектів ДПП в

⁵ Джерела фінансування проектів державно-приватного партнерства / О.О. Солодовнік // Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dtr_ep/2012_3/files/EC312_17.pdf

⁶ Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404-VI. – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – 25.01.2011. – Назва з екрана

⁷ Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 р. N 279 – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/279-2011-p>

соціальної сфері показує, що участь держави у їх фінансуванні може бути різною в залежності від стадії життєвого циклу проекту. На нашу думку, ця ознака є досить важливою, оскільки вона відображає завдання державного партнера на основних стадіях реалізації проекту. Так, на підготовчому етапі державне фінансування може охоплювати розробку первинної документації та розробку повної документації на умовах співфінансування. На етапі будівництва (модернізації) державне фінансування направлене на здійснення інвестиційних витрат, а на етапі експлуатації – пов'язане із відшкодуванням експлуатаційних витрат (фінансування гарантій завантаження об'єктів).

На сьогодні ефективне використання означених форм державної підтримки та їх бюджетного забезпечення є досить обмежене. Це обумовлено, перш за все, відсутністю практичного досвіду реалізації таких проектів у вітчизняній практиці.

Так, за даними Мінекономрозвитку, в Україні на кінець червня 2013 р. в рамках державно-приватного партнерства (ДПП) реалізуються 160 проектів рис.2.

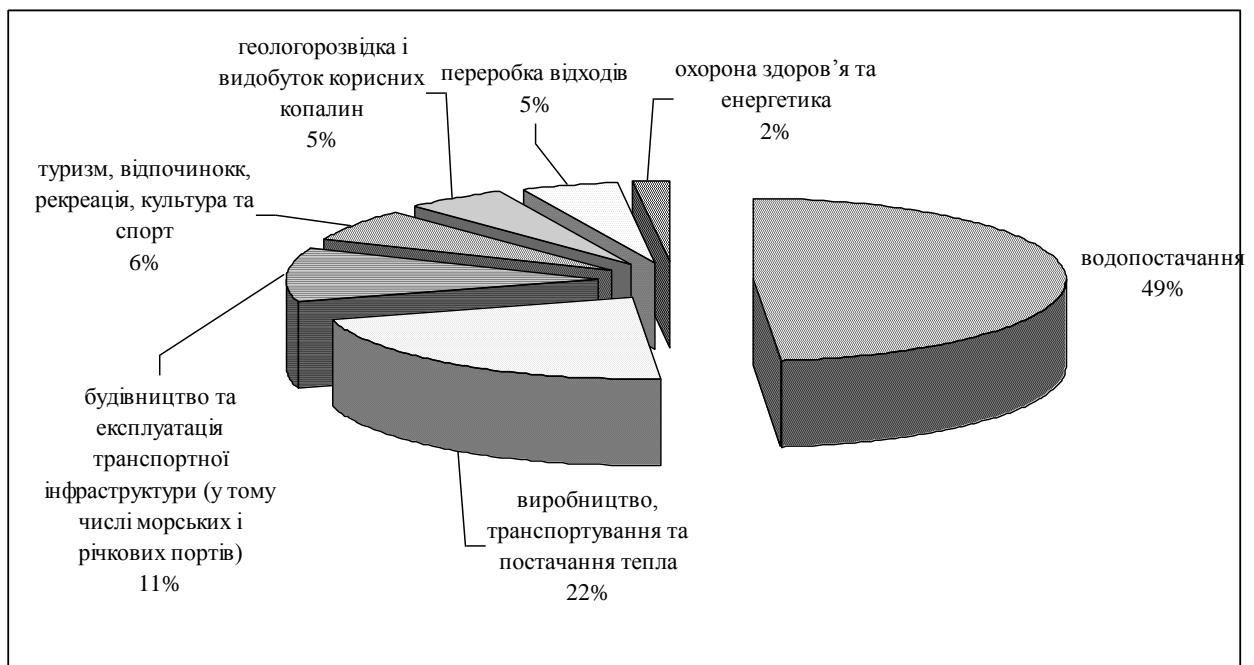


Рис. 2. Структура проектів, що реалізуються в рамках ДПП

Джерело: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

Наведені дані свідчать, що при формуванні переліку об'єктів переважно

розглядаються об'єкти житлово-комунального господарства та інфраструктури: частка проектів пов'язаних з виробництвом та постачанням тепла складає 22%, а частка проектів пов'язаних з водопостачанням 49%. При цьому майже відсутні проекти ефективної співпраці держави і потенційних приватних партнерів щодо розвитку ДПП у освітній та соціокультурній сферах.

Разом з цим, такий стан обумовлений існуючими перешкодами на шляху впровадження та реалізації концепції ДПП в Україні.

Серед основних проблем формування та реалізації бюджетної політики в питаннях надання державної підтримки у сфері державно-приватного партнерства, що розглядаються в Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки можна відзначити:

- дефіцит бюджетних коштів та складність механізму надання державної підтримки;
- відсутність щорічного фінансування довгострокових проектів державно-приватного партнерства;
- невизначеність методології надання державної підтримки в рамках реалізації проектів державно-приватного партнерства;
- невідповідність принципів і підходів у сфері державно-приватного партнерства міжнародним принципам;
- обмежені можливості отримання державних гарантій для реалізації проектів державно-приватного партнерства на місцевому рівні⁸.

Так, в положенні «Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства» міститься багато суперечностей і невідповідностей які вимагають подальшої синхронізації з бюджетним законодавством. Зокрема, не визначено жодних спеціальних умов стосовно порядку фінансового забезпечення зазначених трьох груп державної підтримки, особливо в частині забезпечення ДПП в рамках фінансування

⁸ Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p>

заходів (програм) за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів та інших джерел згідно із загальнодержавними та місцевими програмами та визначення механізмів використання інших форм підтримки.

Більшість фінансових інструментів, що визначаються в Бюджетному кодексі для бюджетного забезпечення державної підтримки ДПП: бюджетні програми, державні місцеві гарантії для забезпечення виконання державних зобов'язань, субвенції на виконання інвестиційних програм, субвенції на відшкодування різниці в тарифах, субсидії кредити (позики), що надаються місцевими органами або державою, державне замовлення, – мають досить обмежений спектр дії.

Найбільші прогалини в законодавстві стосуються положень відносно гарантії про досягнення певного результату, які можуть надаватися державним партнером. Мова йде про бюджетне забезпечення державної підтримки ДПП в соціальній сфері, що виникає на етапі реалізації проекту та пов'язане з відшкодуванням експлуатаційних витрат щодо покриття різниці в цінах (тарифах) на соціальні послуги та гарантування державного замовлення на певні товари/послуги.

Необхідність врахування першої складової обумовлена тим, що в соціальній сфері здебільшого відсутні ринкові відносини тому ціна на соціальні послуги не виконує функції економічного регулятора, оскільки не забезпечує покриття економічно обґрунтованих витрат та інвестиційної складової. Це значно ускладнює повернення вкладених інвестиційних коштів для приватного партнера та потребує розробки дієвого компенсаційного механізму відшкодування різниці в тарифах (цінах).

В Законі щодо державних гарантії зазначено, що у разі якщо ціни (тарифи) на послуги, що надаються у процесі здійснення державно-приватного партнерства, встановлені в розмірі, нижчому від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання), приватний партнер має право на відшкодування своїх витрат у порядку, встановленому законодавством. Разом цим, механізм бюджетного фінансування такого відшкодування в

соціальної сфері чітко невизначений.

Не визначено Бюджетним кодексом і джерела та механізм фінансування видатків бюджетів на надання гарантій щодо відшкодування обсягу державного замовлення особливо в довгостроковій перспективі.

Крім того, подальше формування та використання інструментів бюджетного забезпечення державної підтримки проектів ДПП в соціальній сфері потребує вирішення проблем пов'язаних із:

- відсутністю послідовної державної політики і належної системи управління розвитком ДПП;
- низьким рівнем інституційної складової;
- інвестиційною непривабливістю об'єктів соціальної сфери;
- складністю умов ведення підприємницької діяльності;
- суперечливістю та непослідовністю законодавчої бази тощо.

Подальше впровадження механізмів ДПП в соціальній сфері ускладнюється і відсутністю сталої концепції розвитку соціальної сфери, а саме цілісного опису бажаної системи надання соціальних послуг із зазначенням її складових, невизначеність базових гарантованих державною соціальних послуг, що фінансуватимуться за рахунок бюджетних коштів тощо.

Наведений перелік основних перешкод на шляху впровадження та реалізації проектів вказує на відсутність базових умов для формування та реалізації проектів ДПП в соціальній сфері та ефективних механізмів співпраці держави і потенційних приватних партнерів.

Для практичного запровадження проектів державно-приватного партнерства в соціальній сфері та з метою залучення приватних інвестиційних ресурсів для її модернізації необхідне проведення цілеспрямованої послідовної державної політики розвитку ДПП. Вона має бути направлена на формування сприятливого середовища для розроблення й реалізації проектів ДПП та передбачати удосконалення нормативно-правової бази регулювання відносин ДПП та його інституційного забезпечення, а також підвищення гарантій

захисту інтересів приватних партнерів ДПП у процесі розроблення, затвердження та реалізації проектів.

Реалізація останньої мети можлива за умов визначення видів підтримки проектів ДПП в соціальній сфері, що можуть надаватись органами державної влади або місцевого самоврядування; розробки механізмів гарантування бюджетного фінансування проекту ДПП протягом всього періоду його реалізації; механізмів компенсації державним партнером приватному партнерові різниці між затвердженими та економічно обґрунтованими цінами на соціальні послуги, а також надання пільг приватному партнеру тощо. При цьому можливість реалізації означених механізмів повинна бути передбачена Бюджетним кодексом України.

Висновки. Таким чином, державно-приватне партнерство в соціальній сфері це універсальний механізм співпраці, що формується для досягнення соціально-економічних задач в довгостроковій перспективі та створює нові можливості для суспільного розвитку за рахунок пошуку нових підходів направлених на врахування умов діяльності, мотивацій, цілей та переваг партнерів. Реалізація проектів ДПП в соціальній сфері вимагає розробки ефективних механізмів фінансування їх державної підтримки. На сьогодні в Україні ефективне використання існуючих форм державної підтримки та їх бюджетного забезпечення є досить обмежене. Це обумовлено як відсутністю практичного досвіду реалізації таких проектів у вітчизняній практиці так і існуючими перешкодами на шляху впровадження та реалізації концепції ДПП. Підвищення ефективності реалізації проектів направлених на залучення приватних інвестиційних ресурсів для модернізації соціальної сфери передбачає здійснення цілеспрямованої та послідовної державної політики розвитку ДПП направленої на формування сприятливого середовища для розроблення й реалізації проектів ДПП.

Овчарова Н. В. Роль бюджетного забезпечення державної підтримки проектів державно-приватного партнерства в соціальній сфері та проблеми його розвитку / Н. В. Овчарова // Стан та перспективи розвитку економіки України в умовах глобалізації: теорія та практика : монографія / під ред. д-ра екон. наук, професора О. О. Непочатенко. – Умань : Видавничо-поліграфічний центр "Візаві", 2014. – Ч. I. – С. 162–169.